

1

Asistencia social y política social focalizada en Colombia

En este primer capítulo se hace un breve acercamiento a la asistencia social, su importancia y justificación, así como a la política social focalizada, su concepto y algunas de sus problemáticas en Colombia. En el contexto general de la obra, este primer apartado muestra la importancia que tiene en la actualidad investigar y reflexionar respecto a la solidaridad, en cuanto responsabilidad y principio de acción política para el Estado y como derecho de los asociados. Para tales efectos, se describen algunos de los programas que existen actualmente en Colombia, que dan cuenta de la implementación de políticas sociales de foco, así como algunos de los principales interrogantes que surgen a raíz de esto. Con ello, se busca adentrarse en la cuestión sobre la importancia que tiene la reflexión en torno a la *medida de la solidaridad* para la consecución de la justicia y el bien común.

La asistencia social y su importancia como concreción del actuar solidario por parte del Estado

Después de la Segunda Guerra Mundial, las ideas del Estado de bienestar que propendían por mejorar las condiciones de vida para sus ciudadanos propusieron un sistema de asistencia social que incluía atención en ámbitos como el de la salud, la educación, las pensiones y la ayuda a los pobres. En alianza con la empresa privada, se crearon escuelas de formación, acceso a la atención sanitaria y préstamos de vivienda para ayudar a sus empleados. En América Latina, la institucionalización de

la asistencia social se fraguó por medio de un proceso lento que hunde sus raíces en esas ideas de bienestar y ayuda, puestas en marcha con antelación por Estados Unidos y Europa.

En Colombia, desde el siglo XVIII, personas particulares, empresas privadas y organizaciones adscritas a la Iglesia católica desarrollaron programas y acciones de carácter social encaminados a brindar asistencia pública a personas y familias que carecían de ingresos, y que se consideraban pobres o menesterosos. Paulatinamente, el interés en política social fue creciendo en el país hasta alcanzar el estatus de política pública, dirigida a las poblaciones socialmente vulnerables, en condiciones de pobreza o indigencia¹¹. Con base en lo consagrado en la Constitución Política de 1991, se pusieron en marcha programas sociales de carácter nacional. Con estas reformas, la reducción de la pobreza ingresó en la agenda nacional de la política colombiana. Así, se creó la Red de Solidaridad Social, y se establecieron criterios de priorización de las personas y grupos que, según las políticas estatales, merecían ayuda social. Posteriormente, en el 2002, se creó el Sistema Nacional de Protección Social (SPS), el cual incluyó estrategias concretas para reducir la desigualdad y los desequilibrios sociales, además de plantear objetivos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable (Núñez & Espinoza, 2007). Estos objetivos se han continuado fortaleciendo en los planes de desarrollo de los distintos gobiernos, en las últimas décadas.

Este devenir histórico, en el que ha estado presente la discusión académica, las revueltas populares, las exigencias de los trabajadores, los ideales de una mejor sociedad, y que ha llevado, incluso, al uso de la violencia, ha conducido a la

11 A mediados del siglo XX, gracias al importante papel que habían adquirido los artesanos, se logró exigir una respuesta estatal que solicitaba la atención de la invalidez, la vejez, el desempleo, la muerte, lo cual llevó a la creación de la Caja Nacional de Previsión, en 1944, y a la fundación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), en 1946, con el fin de garantizar la seguridad social de los trabajadores. Más adelante, para la atención de la infancia, el Estado colombiano dio vida, en 1968, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y, bajo la idea del Estado benefactor, estableció el sistema nacional de salud, mediante el Decreto-Ley 056 de 1974. En la década de los años ochenta se fundaron los primeros fondos sociales, con el objeto de atender las poblaciones más frágiles y menesterosas del país (Zapata, 2009, pp. 9-10).

configuración institucional de políticas sociales, que están encaminadas, por una parte, a resolver las necesidades de los más vulnerables y, por otra, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos marginados¹².

En el trasfondo de estas políticas se encuentra la solidaridad que supone el vivir con el otro como parte de una empresa común, y se asocia con un concepto de humanidad, según el cual todos los seres humanos, por su condición como tales, tienen el mismo valor; en consecuencia, no ofrecer ayuda a otro cuando su necesidad lo demanda y cuando es posible hacerlo constituye una especie de negación de lo humano¹³. La expresión positiva de ese comportamiento

.....
12 En este proceso histórico ha sido importante la formación en el ámbito del trabajo social que se ha realizado en el país. En efecto, en la década de los años treinta se dio inicio a un proyecto de formación que pretendía profesionalizar a quienes prestaban un servicio social. Este proyecto cuenta con varios periodos. El primero se caracteriza por una enseñanza filosófica, centrada en la doctrina social de la Iglesia y el compromiso ético. Desde el punto de vista del desarrollo profesional, este enfoque comenzó a orientarse hacia las ciencias sociales en la década de los años cincuenta, y se distanció en ese momento del pensamiento católico, por su supuesto paternalismo, con lo cual terminó por desconocer los aportes éticos que ofrecía la doctrina social católica (Leal & Malagón, 2006). La práctica que el profesional en trabajo social comenzó a llevar a cabo desde la dinámica descrita adquirió un nuevo rostro, al poner un importante énfasis en el ámbito médico y jurídico que se contemplaba en el programa de formación. La atención social ya no sería vista como una actividad "asistencialista", pues su ejercicio se inspiraba en el conocimiento obtenido de la medicina, el derecho y la psicología. No obstante, el enfoque del trabajo social que termina por configurarse en la década de los años setenta estuvo influenciado en mayor grado por la sociología, dejando atrás la visión que se había adoptado desde la medicina y el derecho. Con ello, se hizo "[...] invisible lo más propio y fundamental del trabajo social, lo que debe ser plenamente consciente y debatido, esto es, su orientación ética e intencionalidad política" (Malagón, 2001, p. 23). El segundo periodo toma el relevo en la década de los años setenta. Los trabajadores sociales, inspirados en el ideario marxista y en la crítica al capitalismo y la clase dominante, propusieron un nuevo enfoque, que "se redefinió como una forma de acción política emancipadora, centrada en la concientización, organización y movilización de los sectores populares, lo que permitiría la construcción de una nueva sociedad y la solución real de los problemas sociales" (Leal & Malagón, 2001 p. 24). La dinámica de la práctica social que precedió a esta "re-conceptualización" fue rechazada por considerarse idealista, asistencialista y funcionalista; por ubicar el problema del desequilibrio social referido a la pobreza, el desempleo, las condiciones laborales, la atención médica, la educación, el cuidado de la infancia y la senectud en los individuos, y no en la estructura capitalista, que es, según este nuevo enfoque, el imaginario que genera la desigualdad y el desorden social. En síntesis, este impulso puede verse como un esfuerzo para ir de la intervención social a la revolución social. El tercer periodo puede ubicarse en los años noventa y se caracteriza por la crisis de identidad en la que se encuentra el trabajo social en Colombia. Ya no se vislumbra una idea uniforme; no es claro si el trabajo social que se lleva a cabo mezcla aspectos asistencialistas, intervencionistas, funcionalistas, contestatarios, críticos e investigativos. Esa crisis se debe por un lado, a la explosión del conocimiento científico y a las diversas interpretaciones provenientes de las ciencias sociales; por otro, a la caída del comunismo en Occidente y al auge o triunfo del capitalismo.

.....
13 Recientemente, en el libro *Salvar una vida, cómo terminar con la pobreza*, de Peter Singer (2012), se ofrecen algunas respuestas concernientes con el interrogante de ¿por qué prestar ayuda a otros y cómo poner en práctica la ayuda a los más pobres de la sociedad?

invita a las personas a comportarse con los otros tal como les gustaría que los demás se comportaran con ellos.

La historia de la humanidad ha sido, en parte, el relato de la dominación, de la explotación que hombres y mujeres han sufrido en manos de otros; por tanto, desde el momento en que se comenzó a tomar conciencia del respeto que todas las personas se merecen, en virtud de su especial excelencia o dignidad, ese reconocimiento se convirtió en la motivación que impulsa a gran parte de la humanidad a no repetir y a corregir, mediante un nuevo comportamiento, el pasado doloroso. Por eso, la solidaridad exige una comprensión de la existencia humana en su alteridad como comunidad humana, que lleva al ser humano a sentirse parte de un grupo, a identificarse con él, a compartir con él valores y experiencias. Cuando ello no sucede, el hombre se siente extranjero y no se percibe como cercano al otro. Esta secesión o extranjería, como lo señala Carlos Cossio (1964), es disminución o carencia de solidaridad, que implica una disolución comunitaria, en la que el otro se vuelve un extraño, frente a quien actúa de manera indiferente (p. 588).

La solidaridad, al hacer propia la suerte del otro, hace que las personas no sean indiferentes ante el sufrimiento y la vulnerabilidad ajenas; el actuar solidario ayuda a la intervención, sin la cual ese sufrimiento no se podría superar. La fragilidad o finitud de la vida humana y la presencia necesaria de los otros justifican la ayuda que se requiere de los demás. La solidaridad es, por tanto, una respuesta que surge del reconocimiento de la vulnerabilidad de la persona. El ser humano está constituido de tal manera que se ve obligado a responder ante los sufrimientos o las injusticias que otros padecen, porque, éticamente, la condición humana lleva a la decisión voluntaria de intervenir ante el sufrimiento que otro ser humano padece debido a su carencia.

Este compromiso ético se extiende al ámbito de lo político y lo jurídico, por el hecho de que estas tres áreas del saber están estrechamente relacionadas —no confundidas— por compartir su naturaleza práctica. Dentro de los conceptos relacionados con las expresiones de ayuda, como los subsidios, los bonos, las becas, se encuentran conceptos como social, política social y solidaridad, con

los cuales se propende por alcanzar un mayor *desarrollo humano*, tanto en el plano personal como en el social¹⁴.

El Estado es un administrador de los bienes comunes, y, en cuanto tal, está llamado a ser solidario con sus asociados, asistirlos socialmente, para lo cual debe orientar el gasto “hacia cualquier ámbito de las necesidades humanas, o mejor planteado, hacia cualquier clase de satisfactor, desde la vivienda, la alimentación y la atención médica, hasta la terapia familiar y la educación” (Malagón, 2000, p. 16). Cuando la ayuda solidaria es dada por el Estado, se crea una relación en la que, quien recibe, no tiene por qué sentirse inferior o menospreciado, y quien da no puede presentarse como un mesías, pues solo está administrando los recursos que se han obtenido para tal fin¹⁵.

En el marco de las relaciones humanas, es natural esperar un movimiento de reciprocidad por parte de quien recibe la ayuda o asistencia; empero, cuando el Estado es uno de los extremos de la relación, *en principio*, no se espera tal respuesta, pues quien recibe la ayuda, dada su especial condición, no está en capacidad de devolver lo recibido, y quien da no aspira, a obtener algo a cambio, ya que lo hace desde un ámbito de superioridad o solvencia, y lo único que podría esperar

.....
14 El desarrollo humano exige que se creen oportunidades para que los individuos logren el despliegue de sus capacidades (Nussbaum, 2012). Es un concepto más holístico que el de bienestar social, por cuanto no se circunscribe a la ayuda relacionada con la carencia de orden económico —necesaria para cubrir bienes básicos, relacionados con la vivienda, la alimentación, la salud—, sino que busca la creación de oportunidades para suplirlas, con lo cual se extiende a otro tipo de bienes inmateriales —bienes del espíritu humano, como la educación—, que son aún más necesarios para llevar una vida humana digna, respecto a los cuales también se precisa la presencia por parte del Estado. Algunos de los conceptos han tratado de ser recogidos en la categoría moderna de bienestar social, el cual “es utilizado para designar al grupo de relaciones sociales surgidas de los diversos imperativos éticos de ayuda social y a los sistemas de entidades, programas y acciones en que se traducen”; el concepto de desarrollo social tiene una mayor riqueza, ya que refiere más a “las finalidades, aspiraciones o utopías sobre la calidad de vida y la felicidad humana [...]” (Malagón, 2000, p. 15).

.....
15 Desde el punto de vista ético, algunos ven en la asistencia el defecto de ignorar las virtudes que se necesita aprehender para relacionarse con los otros. Todos necesitamos aprender a reconocer desde niños que tenemos un pasado en el que hemos recibido cuidados, protección, apoyo, enseñanza, y, por consiguiente, no podemos buscar los bienes que deseamos como si fuéramos individuos que no tienen ningún tipo de vínculo ni de compromiso (MacIntyre, 2001a, p. 271). En este nivel de relación, si quien recibe la ayuda no da una respuesta favorable con la reciprocidad, se estaría fomentado una actitud pasiva contraria a la respuesta solidaria.

es el agradecimiento¹⁶. Por eso, la política social en general, y especialmente la asistencial, constituye una de las formas de relación de justicia más importantes.

La importancia y necesidad de la política social asistencial, no obstante, puede verse desdibujada cuando los programas que se adelantan en virtud de ella —que en Colombia van desde la entrega de subsidios hasta la entrega de viviendas gratis— se realizan sin suficiente planeación, de manera focalizada y no estructurada, sin claridad respecto a sus límites, con lo cual se presenta como una especie de “asistencialismo”, que, más que ayudar, se constituye en una trampa que dificulta la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social. Ello, por cuanto a la par que se limita a las personas en el despliegue de sus potencialidades, se perpetúan las desigualdades, ya que quienes necesitan se acostumbran a vivir de la solidaridad pública, y mantienen el *statu quo* de ser ciudadanos de clase inferior. En las líneas subsiguientes se aborda esta cuestión.

La política social focalizada: concepto, programas y problemáticas en Colombia

La política social en Colombia —como acontece en varios países de América Latina— se ha caracterizado más por su focalización que por su universalidad¹⁷. Mediante la implementación de políticas sociales de foco, el Estado moviliza recursos públicos, con la finalidad de brindar asistencia social a algunos grupos considerados marginados socialmente. A estos sectores de la población

16 Se ha puesto en cursiva la expresión “en principio” porque, de cualquier forma, toda persona que integra la comunidad política tiene un deber de justicia para con ella, que se realiza en la denominada justicia general a la que se aludirá en líneas posteriores.

17 Hacia 1995, la Cepal preparó un informe sobre el proceso de focalización de la política social en Chile, país considerado pionero en América Latina en el desarrollo de políticas sociales. En sus orígenes, la concepción de política social chilena fue de carácter universalista, lo cual permitió invertir en el desarrollo humano de la población, lo que generó crecimiento. Hacia 1973, la política social se concentró en la erradicación de la extrema pobreza, por medio de programas focalizados en los grupos más necesitados, con lo cual tuvo lugar un retroceso en los logros alcanzados hasta ese año. Según la conclusión dada por la Cepal en dicho informe, la experiencia chilena muestra que la alternativa de la focalización no supera la alternativa de políticas sociales universales, que, sobre la base de una buena estructura y administración, están dirigidas a toda la población (Urdinola, 1995).

se les entregan alimentos, vivienda, subsidios, salud, servicios públicos —entre otras cosas—, que constituyen ayudas estatales con orientación específica.

Este esquema focalizado, cuyos programas están dirigidos a grupos sociales determinados, tiene una estructura de “capas geológicas”; es decir, en ellas los gobiernos nuevos introducen planes como fórmulas innovadoras, que son superposiciones parciales de programas antiguos que no desaparecen (Ocampo, 2008, p. 40), lo cual ha sido censurado, por la ausencia de una visión estratégica de la política social. En la focalización, es tópico o lugar común que los principios sobre los cuales se debe cimentar una política social bien estructurada se subordinen a programas e instrumentos caracterizados por la inmediatez y la contingencia.

Las políticas de asistencia social son necesarias como mecanismo para hacer frente a situaciones de emergencia social producidas, por ejemplo, por desastres naturales; también, son importantes para ayudar y dar protección a personas con discapacidades congénitas o adquiridas; para atender el desamparo de algunas personas, como los niños huérfanos o los ancianos que viven en soledad; para auxiliar a quienes han sido víctimas de la violencia social que caracteriza al país, etc. Todo Estado necesita prever y adelantar políticas a este nivel, por cuanto van dirigidas a personas en estado de necesidad o desprotección física, mental o social, y cuya finalidad es que las personas se puedan incorporar a la vida social y a la vida productiva. Sin embargo, la focalización de la política social puede convertirse en lo que Chacín (2003) denomina una “política social compensatoria”, en la cual el Estado asume la responsabilidad de la injusticia estructural que afecta a sectores vulnerables, y trata de remediarla mediante la entrega de bienes y servicios, sin que exista una planeación bien estructurada ni se constituya, a largo plazo, en una verdadera solución a la problemática de injusticia que existe a escala social (p. 434).

En Colombia, la implementación de este tipo de política social, en la que se exige a sus destinatarios nada —o muy poco— a cambio, ha sido característica, especialmente, en los últimos gobiernos, tanto del orden nacional como local. El problema de esa visión focalizada es su énfasis en que el enfrentamiento de la

pobreza —eje gravitacional sobre el que se hace girar buena parte de la política social estatal— está a cargo del Estado, quien entrega subsidios directos en dinero o en especie a los grupos considerados más vulnerables, de manera desestructurada y con una administración deficiente, poniendo en marcha:

[...] una actividad social que no tiene en cuenta a las personas hacia las que va dirigida en el momento de su diseño y ejecución. Quienes la diseñan consideran que los receptores no tienen las capacidades de aportar para su desarrollo, entonces se les da lo que los oferentes consideran que necesitan los beneficiarios, siendo esto normalmente lo mínimo para garantizar su subsistencia. Adicional a ello, dicha actividad se da sin que paralelamente se realicen otras acciones que combatan las causas que generan la situación de los receptores; por lo cual es insuficiente y genera dependencia y subordinación. (Franco, 2011, p. 40)

En el trasfondo económico que acompaña a la política social focalizada se advierte un Estado en el que la población más vulnerable, carente de bienes, servicios, educación, trabajo, etc., se convierte en víctima de una economía liberal, en la que ellos resultan perdedores, y por ello la política social les focaliza como la “parte débil”, a la que existe la obligación de ayudar. De allí que estas políticas terminen siendo compensatorias. De este modo, la asistencia social se relaciona con una desigualdad estructural generada por una política económica con unas notas características particulares.

En Colombia, sobre la base de este modelo focalizado, se han adelantado varios programas de política social que ya son objeto de serios cuestionamientos, porque no enfrentan de manera estructurada la pobreza. Lo afirmado por Ocampo (2008) da cuenta de ello:

Aunque la focalización tiene ventajas, una estrategia basada en la universalidad y la solidaridad es la más adecuada para atacar la desigualdad y la pobreza. La evidencia estadística demuestra que los efectos redistributivos del gasto público social son más importantes cuanto mayor es la cobertura; en otras palabras, que la mejor focalización es una política universal. (p. 37)

Por ello, los programas focalizados presentan actualmente serias dificultades y son objeto de censura, por los efectos negativos que tienen para la justicia,

objetivo que, paradójicamente, en principio, pretenden alcanzar. A continuación, se describen algunos de esos programas y se plantean algunos interrogantes que surgen de la problemática presentada.

Algunos programas de política social en Colombia: descripción y problemáticas

En Colombia se ha implementado una política social con fines de asistencia, por medio de diversos programas focalizados en algunos sectores poblacionales considerados especialmente vulnerables. Entre ellos se encuentra el denominado Familias en Acción, que entrega subsidios monetarios a familias en condición de pobreza; el de alimentación escolar gratuita, que constituye un apoyo complementario al de educación gratuita; el del mínimo vital de agua para los estratos más bajos de las ciudades, mediante el cual se entregan gratuitamente cierto número de metros cúbicos de agua mensuales, con el fin de reducir el porcentaje de personas que carecen de acceso a este servicio; y el de “100.000 viviendas gratis”, considerado por los últimos gobiernos como uno de los pilares del desarrollo sostenible.

Estas modalidades de asistencia, si bien atienden a sectores especialmente vulnerables de la población, presentan varias dificultades relacionadas con factores políticos, económicos, sociales, jurídicos, entre otros. El programa de Familias en Acción, por ejemplo, ha sido censurado por no tener un sistema claro de graduación, toda vez que cuenta con criterios de entrada, pero no con criterios de salida. Ello afecta la rotación y las oportunidades para las familias, y genera asimetría, por cuanto el ingreso de la gente es relativamente bajo, mientras que su egreso es casi imposible (Franco, 2011, p. 26). Una segunda problemática del programa radica en que las familias más necesitadas, en algunos casos, no son quienes reciben el subsidio; por eso, se le critica al programa el no haber llegado hasta los más pobres. Según los estudios de campo, solo el 40 % de las familias beneficiarias de Familias en Acción viven en condiciones de pobreza extrema; ello, debido a que el instrumento de focalización, que es el Sisbén, tiene errores de clasificación, dado que los potenciales beneficiarios no reflejan la realidad en sus respuestas, pues buscan maximizar la posibilidad de recibir los subsidios estatales.

Otra cuestión que se suscita con este programa es la relacionada con el aumento de la tasa de natalidad de las familias pobres. Con el programa de Familias en Acción se estimula la maternidad, porque se ofrece dinero en efectivo a las madres y se “paga” por niño. Si el Gobierno paga por niño, muchos más niños pueden nacer. Por ello, dicho programa se considera como una de las posibles causas de que en las clases sociales más pobres haya aumentado el número de adolescentes en estado de gestación; se habla de un 8 % de aumento de adolescentes embarazadas, quienes, al cumplir con los requisitos para ser beneficiarias del programa, empiezan a recibir diferentes beneficios.

Esto último tiene relación con otro problema: el de la viabilidad fiscal para el mantenimiento del programa a largo plazo (Franco, 2011, p. 18). Los beneficiarios del programa, en vez de disminuir, han ido en crecimiento, lo cual, más que un signo del éxito de la política, es expresión de su inconveniencia, porque se incentiva la permanencia en la pobreza o la posibilidad de caer en ella, con el fin de obtener los beneficios. A esto se añade el hecho de que el programa no en pocas ocasiones se haya politizado, hasta convertirse en bandera para la obtención de votos de los ciudadanos, al ser presentado como una política de un partido o candidato, y no como una política social estructural del Estado¹⁸. Cuando un programa social como el de Familias en Acción es administrado según la lógica del intercambio de favores, y no de políticas basadas en el derecho social a la solidaridad, fácilmente se corrompe.

18 En las elecciones presidenciales de 2010 “en los municipios donde la penetración de Familias en Acción está entre el 75 y el 100 % (es decir, donde mínimo cada tres de cuatro familias tienen subsidios), Santos obtuvo en promedio el 63,8 % de la votación; y en aquellos donde este programa social alcanza menos del 25 % de la población, Santos obtiene aproximadamente 12 puntos menos. Lo mismo sucede con el SISBEN, una medición que clasifica a las personas de más bajos recursos y les permite acceder a diferentes beneficios” (Cortés, 2010). Lo anterior significa que, en la práctica, Familias en Acción se ha convertido en un instrumento para la realización de proselitismo político, dado que los beneficiarios de este programa tienen cierta propensión a apoyar a los políticos que defiendan su aplicación y permanencia en el tiempo. La ciudadanía y sus líderes cívicos apoyan a los candidatos que prometen continuar con “familias en acción”, de tal manera que esta política social se convierte en un medio para atraer a votantes. Así, esta política social focalizada tiene la capacidad de generar dependencia y/o subordinación política. “El Departamento Nacional de Planeación ha realizado procesos de auditoría encontrando irregularidades como la mediación de líderes comunitarios (Juntas de Acción Comunal) en los procesos de registro, información falsa que permite el acceso a personas no pobres a servicios sociales, asignación de beneficiarios según criterio del encargado y sin atender criterios técnicos, entre otras prácticas”, dice Global Exchange (Cortés, 2010).

En el Programa de Alimentación Escolar (PAE) también se evidencian problemáticas. Este programa estuvo en manos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) hasta el 2011; luego, en el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, se trasladó al Ministerio de Educación. Según hallazgos de la Contraloría General de la Nación, los beneficiarios de este programa reciben menores cantidades de alimentos, de mala calidad, con lo cual los encargados de administrar se apropian de cerca de 12.745 millones de pesos, repartidos en siete departamentos diferentes. Además, las condiciones en las que los estudiantes reciben sus alimentos son precarias; los menores se ven obligados a comer en espacios improvisados, en el piso o de pie; los aportes nutricionales de la comida ofrecida no cumplen con los requeridos para cada estudiante, y se manipulan las planillas de entrega de raciones, con lo cual se deja sin alimento a muchos niños que son beneficiarios del proyecto. A esto se suma el desvío de los recursos que son asignados para el sostenimiento del programa, de forma que se convierten en una fuente de corrupción administrativa.

Respecto a la política del mínimo vital de agua en Bogotá D. C., un informe de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, reseñado por el diario *El Tiempo* el 9 de diciembre de 2015, puso de manifiesto que “el mínimo vital estaría superando los límites de subsidio”. Este programa le habría costado 391.037 millones de pesos a la ciudad entre el 2012 y septiembre del 2015, de los cuales solo se habrían girado 215.424 millones de pesos. Como lo señala el diario: “el informe advirtió además que en el estrato 2 se han empleado 10 veces más recursos (196.226 millones de pesos) que los usados para beneficiar al estrato 1 (19.197 millones de pesos)”. Según la Superintendencia, el programa “se apalanca en el FSRI (Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos), lo que quiere decir que también lo pagan los estratos contribuyentes (estratos residenciales 5 y 6 y comercial e industrial)”. A lo anterior se suma el hecho de que la infraestructura de acueducto “no ha crecido a la par de la población de la ciudad, lo que podría poner en riesgo el suministro de agua por un período de tres años” (*El Tiempo*, 2015).

Finalmente, se encuentran las limitaciones que presenta el programa de las “100.000 viviendas gratis”. Según Rafael Obregón, director de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación en la década de los setenta, en este programa se evidencia que existe:

[...] una incapacidad cultural para concertar soluciones desde perspectivas distintas. A veces resolvemos los problemas simplemente con un enfoque económico, a veces con un punto de vista político, y le hemos restado importancia a la capacidad del compromiso ciudadano para integrar todas estas visiones. Por otra parte, [...] tanto el sector público como el privado creen que pegar ladrillos es sinónimo de progreso, sin darse cuenta [de] que en ausencia de una capacidad de planeación efectiva esto sólo se traduce en caos y desmadre. (Correa, Cuevas, Silva, & Baena, 2014)

A lo anterior se suma el problema social que genera un proyecto de vivienda que busca solucionar el problema de la carencia de un techo, pero que, al adolecer de una buena planeación estructural, deja por fuera aspectos de educación, convivencia y capacitación. En efecto, las familias que llegan a habitar en estas urbanizaciones provienen de culturas y contextos sociales tan disímiles, que tienen dificultades para entender la dinámica y exigencias que demanda el convivir con otras personas en un conjunto de casas o apartamentos. Una de las señales de alarma en este sentido se presentó en Cúcuta hace unos meses, donde en uno de estos proyectos habitacionales resultaron vecinos miembros de bandas criminales enemigas, lo que condujo a un grave episodio de violencia. Lo que cuenta el gestor social coincide con lo que la investigadora Elvia Marina Meña, de la Maestría de Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Medellín, encontró en el macroproyecto de Pajarito (Medellín). Luego de visitar por varios meses estas viviendas de interés social, documentó el precio que pagan todos al pasar de la informalidad a la formalidad: incremento en gastos mensuales, porque deben pagar servicios, impuestos y productos comerciales más costosos; largos trayectos en transporte para poder acceder a colegios y puestos de salud; uso de los salones comunales para realizar actividades no compatibles con estos espacios, como velorios, misas o salas de internet; también experimentan falta de privacidad y, por lo tanto, el uso de sótanos en horas nocturnas para realizar

prácticas sexuales; ocupación de toda la vivienda para dormir; así como el uso de zonas verdes para la realización de prácticas culturales, como cocción de alimentos en fogones de leña, danzas en vías principales, entre otras (Correa, et al., 2014).

Los programas descritos tienen en común, además de focalización, la falta de planeación estructural en su diseño y aplicación. Se invierten cuantiosas sumas de dinero del Estado para suministrar bienes y servicios, sin que concomitantemente se trabaje en la superación de las causas que han generado la problemática social, lo cual convierte a estas políticas en asistencialistas, proclives a la clientelización, malversación de recursos, corrupción, y, lo más grave, con ellas se hunde a las personas pobres en su pobreza, al imposibilitarles salir de ella, por la situación de dependencia que generan. Algunos de los efectos que surgen a partir de las problemáticas descritas en los párrafos anteriores se exponen a continuación.

A. Perpetuación de la pobreza

Los programas asistencialistas hacen que la pobreza sea más atractiva, pues las personas que la tienen saben que encuentran fácilmente solución a sus necesidades básicas con poco esfuerzo o, incluso, sin necesidad de él. De esta manera, la política social se convierte, en ocasiones, en un medio para premiar a los gandules y desestimular el esfuerzo, de manera que, quien tiene carencia de bienes, ya no ve la necesidad de emprender acciones que le permitan superar su situación.

Por esta dinámica que les es propia, las políticas asistencialistas adquieren una caracterización: el ser progresivas. Según Isuani y Tenti (1989), ello es así, dado que se orientan hacia sectores carenciados. Dichos sectores, en su mayoría, no tienen capacidad y condiciones que les permitan organizarse para exigir políticas estructurales y supraindividuales que les ayuden, en verdad, a superar su situación de pobreza, a la cual terminan acomodados, dado que se suplen sus deficiencias individuales (p. 29). Con ello se perpetúa la situación de pobreza, debido a unas prácticas asistencialistas que crean situaciones de dependencia del individuo respecto al todo social, sin que, en la mayoría de los casos, exista corresponsabilidad de su parte, ni compromiso para desarrollar sus propias potencialidades, lo que mantiene su condición de vulnerabilidad y pobreza.

B. Reducción de la pobreza a la carencia de bienes materiales

Salvo algunos de los programas de asistencia social, la mayoría de ellos parte del supuesto de que la pobreza consiste en la carencia de bienes materiales. Como afirma Fernández Galeano (1979), la vida humana posee un principio intrínseco que es causa y origen de acciones humanas, que lleva a los hombres a permanecer en la existencia, a subsistir, de una manera distinta a la de los animales (p. 9). Ese principio de operación, que es racional, le da la posibilidad al ser humano de vivir de una manera particular, al asegurar su existencia y supervivencia no por la vía de la mera necesidad —propia del animal irracional— sino de manera consciente. Por la capacidad que tiene el hombre de darse cuenta de quién es, de la importancia que tiene el otro y la vida en comunidad, de lo que es exterior a él y no es él, puede pertenecerse a sí mismo, y superar el nivel de la existencia en el que se subsiste, al conseguir las cosas materiales para suplir las necesidades biológicas.

Gracias a que el hombre puede superar la instancia meramente biológica, puede construir su propia historia en ejercicio de su libertad, sin lo cual no puede hablarse de auténtica vida humana personal. En este sentido, afirma Horta Vásquez: “En efecto, la segunda manera como un ser vivo ‘asegura’ su existencia, ya no es desde la necesidad de asimilar elementos extraños a sí, sino muy por el contrario, es desde la liberalidad con la que el ser vivo se ‘adueña’ de su existencia y se introduce en ella con sello y vida propios, de tal manera que puede ir escribiendo ‘su vida’, su biografía” (1988, p. 47).

Las políticas sociales que ponen el acento en la carencia de bienes materiales, de alguna manera agravan a sus destinatarios y la especial dignidad que tienen, dado que “una acción de tal naturaleza es, o falsa compasión, o falsa justicia, porque el hombre no es solo biología, es decir, animal, sino que es también biografía, es decir, persona” (Horta, 1988, p. 50). La mayor pobreza del ser humano no está en la carencia de bienes materiales, sino en su indigencia de los bienes del espíritu, entre ellos la educación de la inteligencia y de la voluntad.

C. Limitada efectividad y desvío de recursos

Como afirman Lumi, Golbert y Tenti (1993), la forma asistencialista de encauzar la política social “no es el resultado exclusivo de quienes tienen el poder de definir la oferta de política social. La dinámica del asistencialismo supone cierta ‘complicidad’ entre la oferta y la demanda. De hecho, existe una causalidad recíproca entre ambos polos” (pp. 10-11). Así, el aumento de la oferta por parte del Estado hace que se acreciente la demanda por parte de la población, lo que genera una situación de sobredemanda, que con el tiempo termina limitando la efectividad de los programas y facilitando el desvío de recursos; toda vez que, al crecer el programa, a la par se complejiza la delimitación de la población que realmente requiere la ayuda, para lo cual se destinan más recursos y, al mismo tiempo, se favorece el clientelismo y la corrupción.

La cuestión de la pobreza en un país no obedece a algo coyuntural, sino estructural. Las políticas asistencialistas atienden a lo coyuntural, y por eso en ellas hay más preocupación por el corto plazo, por la inmediatez, y se deja de lado una política social que, de la mano con la política económica, propenda por una inversión social que en verdad conduzca a la superación de dicha pobreza. La justicia distributiva, que obliga al Estado a velar para que todos sus miembros tengan lo suficiente para vivir con dignidad, tanto a escala material como espiritual, con lo cual se favorecen los sectores sociales más vulnerables y se hacen efectivos sus derechos en materia de salud, educación, vivienda, seguridad social, alimentación, etc., termina trocada en injusticia cuando lo asistencial se torna asistencialista. No puede olvidarse el hecho de que todos los miembros del Estado, ya no por justicia distributiva, sino por justicia general —y desde la propia condición—, tienen la obligación de contribuir al bien común (Pieper, 2001, p. 151).

D. Uso clientelar de los programas asistencialistas por parte de los políticos

Un último efecto tiene que ver con la relación entre estos programas asistencialistas y su uso como estrategia política. En efecto, el asistencialismo es fuente de legitimidad del gobierno frente a los sectores favorecidos por sus políticas;

además, le da estabilidad, por la defensa a ultranza que hacen de él los sectores más vulnerables, que ven en dichas prácticas una expresión de la democracia y una fuente de “paz social”. Hay, por tanto, una gran aceptación por parte de quienes, sintiéndose victimizados, se ven favorecidos con ellas, así como por parte de quienes, al asumir las banderas de la democracia, consideran que es una obligación del Estado compensar a quienes han sido marginados socialmente.

Es allí cuando surge el oportunismo político de aquellos que se valen de estas prácticas para emerger como caudillos y hacerse ver comprometidos con unos “derechos” a los que, una vez conseguidos, no se está dispuesto a renunciar. Por eso, las prácticas asistencialistas se vuelven bandera política para muchos candidatos que aspiran a cargos en el gobierno. Con ello, surge el clientelismo político, en el que se hacen intercambios de favores: el político se compromete con mantener y ampliar la política asistencialista a cambio del voto de esos sectores, que, en el caso colombiano, es un amplio porcentaje de la población.

Realmente, detrás del clientelismo político, el interés por el bien común es nulo; esta práctica política se utiliza para obtener un beneficio personal por parte del político, quien obtiene como resultado la posibilidad de perpetuarse en el poder, con los beneficios que ello le acarrea; mientras que, como se indicó *ut supra*, se perpetúa en la pobreza a los más frágiles de la sociedad. De esta manera, dichas políticas sociales focalizadas se convierten en un medio de control social por parte de quienes detentan el poder, a la vez que rigen los destinos de la nación para su propio beneficio “sin justicia y a medida de su voluntad” (Aristóteles, 2000, I IV).

Como se ha insistido a lo largo de este primer capítulo, la solidaridad y la asistencia social que se desprende de ellas son connaturales al Estado, como lo es la naturaleza social a la propia realidad personal del ser humano. Por tanto, su existencia se encuentra plenamente justificada. Sin embargo, dadas las problemáticas y los efectos surgidos de ellas, que han sido descritos de manera sucinta en las líneas anteriores, es imperativo preguntarse por la medida o delimitación que ha de tener la solidaridad, en cuanto responsabilidad del Estado y derecho de los asociados. A esto se dedican los dos siguientes capítulos.